Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5982**

14. Wahlperiode 09. 05. 2001

Antrag

der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Günter Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Marita Sehn, Dr. Hermann Otto Solms, Jürgen Türk, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt – Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Zum Jahresende 1999 erhielten in Deutschland 2,8 Millionen Menschen Sozialhilfe. Davon waren 1,7 Millionen aller Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter. Nach Expertenschätzungen sind von diesen mindestens 1 Million in der Lage, einer geregelten Beschäftigung nachzugehen. Für viele arbeitsfähige Sozialhilfe-Empfänger lohnt es sich jedoch nicht, eine Arbeit aufzunehmen:

– Erstens ist gerade bei niedrigem Einkommen der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe zu gering: Allein das durchschnittlich verfügbare Monatseinkommen – also nicht einmal die untere Lohn- und Gehaltsgruppe – eines Alleinverdieners mit zwei Kindern bemisst sich einschließlich Kindergeld auf 3 200 DM. Es liegt damit lediglich 260 DM über dem Transfer-Einkommen einer Sozialhilfefamilie von 2 940 DM.

– Zweitens wird die Sozialhilfe zu einem großen Teil gestrichen, wenn ein arbeitswilliger Sozialhilfeempfänger Arbeit aufnimmt: Ein Sozialhilfeempfänger kann höchstens 275 DM mehr im Monat verdienen, wenn er zusätzlich arbeitet. Jeder Zuverdienst darüber hinaus wird ihm zu 100 %, also voll, auf die Sozialhilfe angerechnet.

Aus diesen Gründen gibt das deutsche Sozialhilfesystem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu wenig Anreize, Arbeit aufzunehmen und in das Erwerbsleben zurückzukehren. Insoweit verhalten sich viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wirtschaftlich nur rational, wenn sie keine Arbeit annehmen. Ein niedriger qualifizierter Sozialhilfeempfänger mit Kindern hat nicht nur keinen wirtschaftlichen Grund zu arbeiten, er hat auch keine Chance, eine geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung zu finden, bei der er dasselbe verdient wie in der Sozialhilfe. Das Potential gerade geringer qualifizierter Arbeitnehmer (62 % der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter haben entweder keinen oder einen „unbekannten“ Berufsabschluss) etwa für den Dienstleistungs-

bereich wird nicht ausgeschöpft, weil die Anreize zur Arbeitsaufnahme falsch strukturiert sind.

Eine solche „Sozialhilfe-Falle“ begünstigt die Schwarzarbeit. Sie nimmt dem Einzelnen mit zunehmender Verweildauer in der Arbeitslosigkeit jede Chance und Motivation, jemals wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nicht zuletzt werden die öffentlichen Kassen von Bund, Ländern und Kommunen durch diese Praxis schwer belastet. Dies ist weder im Interesse der arbeitsfähigen Hilfeempfänger, die so zu einem Leben in Hilfsbedürftigkeit bestimmt werden, noch im Interesse einer freiheitlichen Gesellschaft, die für die Eröffnung von Chancen und Teilhabe steht.

Sozialhilfe muss so ausgestaltet werden, dass sie einerseits den tatsächlich Berechtigten ein Leben in Würde i. S. v. Artikel 1 Abs. 1 GG ermöglicht, andererseits aber zugleich die Selbständigkeit aller Hilfeempfänger fördert und den Leistungsmissbrauch vermeiden hilft. Entscheidend muss der Anreiz sein, wieder in das Erwerbsleben zurückzukehren, weil nichts einen Betroffenen mehr disqualifiziert als dauerhafte Erwerbslosigkeit. Statt die 2,8 Millionen Sozialhilfeempfänger mit rd. 40 Mrd. DM bürokratisch zu verwalten, müssen den Betroffenen Angebote gemacht werden, wieder Verantwortung für ihr Leben zu übernehmen. Das bedeutet konkret: Es muss derjenige Hilfeempfänger, der eine Beschäftigung finden kann und arbeiten will, finanziell deutlich besser gestellt sein als derjenige, der sich nicht um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bemüht. Sozialhilfe muss wieder als „Hilfe zur Selbsthilfe“ bzw. „Hilfe zur Arbeit“ praktiziert werden.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. auf die Kommunen einzuwirken, die Freibeträge in der Sozialhilfe zu erhöhen, bzw. den Sozialhilfeträgern über eine Reform des Finanzausgleichs die entsprechenden Anreize und Mittel zur Verfügung zu stellen,
2. die Anrechnungssätze mit zunehmendem Einkommen langsamer ansteigen zu lassen,
3. den Eingangssteuersatz bereits 2002 auf 15 % zu senken.

Berlin, den 8. Mai 2001

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

Im Wesentlichen lohnt es sich für viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger aus zwei Gründen nicht, eine Arbeit aufzunehmen:

Gerade bei niedrigem Einkommen ist der Abstand zwischen Netto-Lohn und Sozialhilfe nicht groß genug. Gemäß § 22 Abs. 4 BSHG muss die Sozialhilfe deutlich niedriger ausfallen als die durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen bezogen auf eine fünfköpfige Familie. Die sozialhilferechtlichen Regelsätze werden einerseits noch durch Sonderleistungen und Mehrbedarfszuschüsse aufgestockt, anderseits müssen sich Sozialhilfeempfänger auch Abzüge gefallen lassen: beim Ehepaar Kindergeld in Höhe von jeweils 250 DM, bei Alleinerziehenden Kindergeld und Unterhalt, oder wenn das Vermögen bestimmte Freigrenzen übersteigt. Im Ergebnis erhält ein Alleinstehender monatlich 1 210 DM. Bei einer Alleinerziehenden kommen Kindergeld (in der jeweils aktuellen Höhe) und, falls der fehlende Elternteil

keinen Unterhalt zahlt oder zahlen kann, der vom Jugendamt gezahlte Unterhaltsvorschuss hinzu, so dass sich ein verfügbares Transfer-Einkommen von 1 992 DM ergibt. Beim Ehepaar mit zwei Kindern summieren sich Regelbedarf und andere Leistungen schließlich auf 2 940 DM. Bei Arbeitslosen, deren Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe unterhalb ihres Sozialhilfeanspruchs liegt, wird eine „aufstockende Sozialhilfe“ gezahlt, d. h. Sozialhilfe abzüglich Arbeitslosenunterstützung. Damit ergibt sich für Sozialhilfeempfänger, die derartige Leistungen beziehen, ein verfügbares Einkommen, das genauso hoch ist wie im Fall des alleinigen Sozialhilfebezugs.

Hinzu kommt: Nimmt ein arbeitswilliger Sozialhilfeempfänger Arbeit auf, wird ihm die Sozialhilfe zu einem großen Teil gestrichen, nur Kindergeld wird in voller Höhe weiter bezahlt. Nach den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und gängiger Praxis in etwa der Hälfte der Kommunen liegt der Freibetrag auf Erwerbseinkommen bei höchstens 275 DM, entsprechend 50 % des Eckregelsatzes eines Haushaltsvorstandes von zurzeit 549 DM. Ein Sozialhilfeempfänger kann also höchstens 275 DM dazu verdienen. Jeder monatliche Zuverdienst darüber hinaus wird ihm zu 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet. In Kommunen, die sich nicht an die Empfehlung halten, liegen die Freibeträge (sogar) noch niedriger.

Dies bedeutet im Ergebnis; je größer die Familie eines Hilfeempfängers, desto stärker ist der Anreiz, im Hilfesystem zu verweilen – die „Sozialhilfe-Falle“: Wenn bei dem Sozialhilfe-Ehepaar mit zwei Kindern mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen von 2 940 DM im Monat einer der beiden Erwachsenen wieder arbeitet und 3 000 DM brutto verdient, sinkt das verfügbare Einkommen ohne ergänzende Transfers auf monatlich 2 928 DM. Beantragt die Familie weiterhin Sozialhilfe, würde ihr verfügbares Einkommen um 275 DM entsprechend der Höhe des Freibetrages ansteigen. Seit dem 1. Januar 2001 würde ihr Antrag allerdings abgelehnt, denn durch die Reform des Wohngeldgesetzes steht der Familie jetzt ein Wohngeld von 350 DM zu (Köln, Baujahr vor 1965, Bad oder Dusche), so dass das Sozialamt die Familie dem Wohnungsamt zuweisen würde, wo dann ausschließlich Bund und Länder für die Kosten zuständig sind. Die Sozialhilfeschwelle eines Alleinverdieners – also das Einkommen, bis zu dem er Anspruch auf Sozialhilfe hat – entspricht einem Bruttostundenlohn von 20,47 DM, während Löhne für Tätigkeiten mit geringer Produktivität vor allem im Dienstleistungsbereich, aber auch für Hilfskräfte in der Industrie aktuell zwischen 10 und 15 DM pro Stunde liegen. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass Alleinerziehende in der Sozialhilfe einen Sonderstatus haben: So beträgt ihr Erwerbsfreibetrag 2/3 – statt 1/2 – des Eckregelsatzes (sofern sich die Kommunen an die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge halten). Der Höchstsatz liegt damit gegenwärtig bei 366 DM, also 91 DM über dem für nichtalleinerziehende Sozialhilfeempfänger. Darüber hinaus entbindet § 18 Abs. 3 BSHG Alleinerziehende von der Pflicht, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, sofern sie ein Kind unter 3 Jahren versorgen oder die Betreuung eines Kindes nicht gesichert ist.

Dem sozialhilferechtlichen Fürsorgeprinzip wird offensichtlich größere Bedeutung eingeräumt als der ebenfalls im Sozialhilferecht verankerten Zielsetzung, erwerbsfähige Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Deutliche Indizien dafür sind, dass 91,2 % (1999) der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter nicht erwerbstätig sind – wobei lediglich 9,6 % von ihnen wegen „Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit“ nicht arbeiten gingen – und sie im Durchschnitt 1 3/4 Jahre im Hilfebezug bleiben.

Begründung im Einzelnen

Eine beschäftigungsorientierte Sozialpolitik muss sich gerade darauf konzentrieren, benachteiligte Gruppen wie die der geringer qualifizierten Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren und Anreize für ihre Rückkehr in das Erwerbsleben zu setzen.

1. Die **Freibeträge** für zusätzliche Einkommen müssen **erhöht** werden. Ein höherer Freibetrag statt voller Anrechnung von Erwerbseinkommen – etwa die Anrechnung nur zur Hälfte, wie es in Baden-Württemberg zurzeit erprobt wird – verschafft demjenigen einen Anreiz, der mehr arbeiten und den Abhängigkeitsstatus verlassen will. Ein höherer Freibetrag würde gerade Teilzeitarbeitsplätzen zugute kommen, denn für geringer Qualifizierte ist der Wiedereinstieg in das Erwerbsleben im Wesentlichen über eine Teilzeitbeschäftigung möglich. Zwar obliegt gegenwärtig die Gestaltung der Freibeträge sowohl in der Höhe wie auch in der Ausgestaltung (Grenzbelastung) ausschließlich den Sozialhilfeträgern. Die gesetzliche Regelung, § 76 BSHG, beschränkt sich auf die Vorgabe, dass vom „Einkommen … Beträge in angemessener Höhe … für Erwerbstätige (abzusetzen)“ sind. Hier ist in erster Linie die Verantwortung der Kommunen, die sich freiwillig an die Empfehlung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge halten, angesprochen. Wenn die Bundesregierung mehr tun will, als an die Kommunen zu appellieren oder befristet Modellversuche zu subventionieren, muss sie den Sozialhilfeträgern über eine Reform des Finanzausgleichs die entsprechenden Anreize und Mittel zu Verfügung stellen.

2. Das **Anrechnungsverfahren** muss **progressiv** ausgestaltet werden, also bei zunehmendem Einkommen langsamer ansteigen, um den Übergang vom Transferbezug in die Arbeit fließend zu gestalten. Dies wird die Hilfeempfänger zum Berufseinstieg motivieren und ihnen diesen erleichtern. Eine solche Anrechnung, die die Höhe des Zusatzerwerbs berücksichtigt, dient der langfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Es motiviert den arbeitswilligen Sozialhilfeempfänger, sich zu qualifizieren und Eigenverantwortung für die persönliche Erwerbsbiographie zu übernehmen. Denn auch geringer Qualifizierte haben sehr wohl Entwicklungsperspektiven: Nach einer Langzeitauswertung des Sozio-Ökonomischen Panels schaffen rd. 35 % der Beschäftigten im untersten und 43 % der Beschäftigten im zweitniedrigsten Einkommensfünftel den Aufstieg in das nächste Einkommensfünftel.

3. Der **Eingangssteuersatz** muss bereits 2002 auf 15 % **gesenkt** werden. Darüber hinaus ist der Einkommenstarif insgesamt abzuflachen, um zu verhindern, dass die Steuerbelastung gerade im unteren Einkommensbereich zu schnell ansteigt. Es lebt sich in der Regel nicht komfortabel in der Sozialhilfe. Deshalb ist es zur Durchsetzung des Lohnabstandsgebotes notwendig, Arbeitnehmereinkommen von Steuern und Abgaben weiter deutlich zu entlasten. Gewiß, kurzfristig führt eine steuerliche Entlastung zwar zu Mindereinnahmen auf Seiten des Staates; sie hat aber gleichzeitig zur Folge, dass die Aufwendungen der Sozialkassen mittelfristig sinken, weil der Einzelne eher befähigt wird, eigenständig für seinen Lebensunterhalt zu sorgen. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die bereits einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333